Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

CREACIÓN DE COMISIÓN DE ANÁLISIS Y ESTUDIO
DE ALTERNATIVAS REGULATORIAS DEL MERCADO DE DROGAS

ARTÍCULO 1°: Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Multisectorial de Análisis y Estudio de Alternativas Regulatorias del Mercado de Drogas.

ARTÍCULO 2º: La Comisión Bicameral estará compuesta por:

a) 4 (cuatro) senadores y 4 (cuatro) diputados designados por los respectivos presidentes de ambas cámaras de conformidad a la representación parlamentaria.
b) 4 (cuatro) representantes del Poder Ejecutivo nacional, de los cuales obligatoriamente al menos 1 (uno) debe ser funcionario/a del Ministerio de Salud y 1 (uno) de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina.
c) 2 (dos) representantes del Poder Judicial de la Nación, 1 (uno) del Ministerio Público Fiscal y 1 (uno) del Ministerio Público de la Defensa.
d) 4 (cuatro) representantes de organizaciones no gubernamentales con especificidad en políticas de regulación de mercado de drogas seleccionadas conforme lo determine la reglamentación.
e) 2 (dos) representantes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con probada trayectoria de investigación en la materia.

ARTÍCULO 3º: La Comisión tendrá por objetivo el estudio y análisis de las experiencias nacionales y extranjeras en materia de regulación de los mercados de drogas, así como también elaborar un informe en el que propugne la modificación del marco regulatorio federal en la materia.

ARTÍCULO 4º: La Comisión deberá elaborar el informe dentro de los trescientos sesenta y cinco (365) días contados a partir de su constitución.

ARTÍCULO 5º: La Comisión dictará su propio reglamento de funcionamiento.

ARTÍCULO 6°: De forma.

FIRMA: DIPUTADO ENRIQUE ESTEVEZ
ACOMPAÑA: DIPUTADA MÓNICA FEIN

Proyecto de ley

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Esta iniciativa es una representación del proyecto de mi autoría presentado por medio del expediente Nº 5172-D-2021, con el objetivo de poder abordar la situación de los mercados de drogas.

La estrategia internacional para el abordaje del problema de las drogas enfrenta una profunda crisis de efectividad, en tanto no sólo no se han alcanzado los resultados esperados en términos de reducción de la oferta y demanda de las sustancias sometidas a fiscalización, sino que a la vez han emergido una serie de consecuencias negativas a partir de las propias políticas implementadas. La comunidad internacional se encuentra en un momento de debate y reflexión en torno a políticas de control de drogas más efectivas, con la flexibilidad que demandan las diversas manifestaciones del problema en las diferentes realidades locales y el pleno respeto a los derechos humanos en la implementación de esas políticas.

Así las cosas, la crisis de efectividad del régimen internacional de control de drogas y la aparición de una serie de "consecuencias no intencionadas" dan lugar a un profundo clima de reflexión, especialmente en el ámbito interamericano, en torno a la necesidad de políticas más efectivas frente al problema de las drogas. En el marco de la VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena, en el año 2012, el Presidente Santos afirmaba: "Nosotros, los líderes de la región sostuvimos una invaluable discusión sobre el problema global de las drogas. Coincidimos en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos". El Secretario General de la OEA, un año después, en la introducción a su Informe del Problema de las Drogas en las Américas, derivado del denominado "Mandato de Cartagena", destacaba el

hecho de que “los Jefas y Jefes de Estado de las Américas” habían decidido “dar un paso adelante en la búsqueda de caminos para desentrañar sus complejidades y avanzar en fórmulas que den lugar a una mejor efectividad en su manejo”. Es así que, especialmente desde el ámbito interamericano, surgen en los últimos años, en el marco del régimen internacional de control de drogas, los más fuertes reclamos de reflexión y debate en torno a las políticas de drogas, por fuera de unas pocas organizaciones no gubernamentales que venían haciéndolo antes, muchas de ellas también desde el propio ámbito interamericano.

Es en especial, a partir del denominado “Mandato de Cartagena”, que comienza a plantearse la necesidad de una suerte de “cambio de paradigma”, de acuerdo al cual se advierte como prioritaria una transformación del enfoque que se le daba tradicionalmente al problema (el énfasis en los aspectos más punitivos), para centrar las soluciones en la salud por encima de ese abordaje punitivo prevaleciente. En sus palabras introductorias en el marco del 54º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), celebrado en diciembre de 2013, el Secretario Ejecutivo de la Comisión indicaba que debían abordarse las cuestiones de drogas “desde una perspectiva de salud pública y cambiando hacia un abordaje menos punitivo en el manejo del problema”.

En este proceso, cabe advertir que la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia tuvo un rol crucial en la conformación de un nuevo escenario de debate en torno a las políticas de drogas. En su informe publicado en el año 2009 hablaba de una “guerra perdida” desde que “las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y la interdicción al tráfico, la distribución, así como la criminalización del consumo” no habían producido los resultados esperados. La Comisión entendía que “el modelo actual de política de represión de las drogas” estaba firmemente arraigado “en prejuicios, temores y visiones ideológicas” y que el tema se había transformado en un tabú que inhibía el debate público… por lo que proponía “romper el silencio” y “abrir el debate”. Para la Comisión era “imperativo

examinar críticamente las deficiencias de la estrategia prohibicionista seguida por Estados Unidos y los límites de la estrategia de reducción de daños seguida por la Unión Europea, así como la escasa jerarquía que le dan al problema de las drogas algunos países, tanto industrializados como en desarrollo… la solución de largo plazo para el problema de las drogas ilícitas pasa por la reducción de la demanda en los principales países consumidores… Estados Unidos y la Unión Europea son corresponsables de los problemas que enfrentamos en la región…". La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia propondrá entonces un nuevo paradigma sustentado en tres grandes directrices: tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, reducir el consumo mediante acciones de información y prevención y focalizar la represión sobre el crimen organizado. Pocos años después, la Comisión Global sobre Políticas de Drogas, en su informe de septiembre de 2014, en palabras del ex Presidente F.H. Cardoso, se complacía porque "un auténtico debate sobre los nuevos enfoques en políticas de drogas" estaba en marcha en diversos foros nacionales y regionales y que los gobiernos y la sociedad civil no se limitaban a hablar sino que muchos estaban pasando a la acción: "la reforma de las políticas de drogas se está desplazando desde el ámbito de la teoría a la práctica".

En efecto, del análisis de la participación de los estados pertenecientes al ámbito interamericano en el régimen internacional de control de drogas, Souto Zabaleta (2017) entiende que los documentos multilaterales y varias intervenciones individuales abierto el espacio de debate y reflexión, muestran como dirección elegida la aceptación de nuevos enfoques en el marco de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, en el entendido de que es posible una "interpretación flexible" de estos instrumentos". Entrevistados los representantes de los países en los principales foros internacionales en materia de fiscalización de drogas, la mayoría considera importante el clima de reflexión abierto, centrado en la necesidad de reconocer los fracasos de las políticas de drogas y de abrir un espacio de debate para la implementación de alternativas o nuevos enfoques. Gran

parte de la nueva mirada se sustenta, en opinión de varios entrevistados, en repensar el régimen en su integralidad, desluciendo su excesivo énfasis represivo, y poniendo al ser humano como eje de las políticas de drogas. La mayoría de los entrevistados entiende que la vía de regulación de mercados para el caso de cannabis es una puerta que se ha abierto y que no podrá ser detenida.

Así, la regulación del mercado del cannabis aparece como una alternativa viable frente a una estrategia internacional de control de drogas que se ha mostrado incuestionablemente inefectiva y que ha generado, al momento, mayores daños que soluciones. La implementación de este tipo de políticas demanda el inicio de un serio proceso no sólo de reflexión sino prioritariamente de análisis en búsqueda de que los lineamientos a seguir se constituyan en verdaderas políticas públicas sustentadas en evidencia. En efecto, se han multiplicado en los últimos años una serie de iniciativas concretas para la regulación del mercado de cannabis. Como lo indicó la Comisión Global sobre Política de Drogas “hay un amplio espectro de opciones de políticas disponibles para controlar la producción, suministro y uso de diversos tipos de drogas” por lo que “es necesario diferenciar los términos y conceptos clave para evitar una confusión innecesaria. La legalización es meramente un proceso: el de convertir algo ilegal en legal. Lo que la mayoría de los impulsores de la reforma promueve se describe mejor con los términos regulación, regulación legal o mercados regulados legalmente. Tampoco significa que las alternativas a la prohibición impliquen un mercado libre para todos, donde el acceso a las drogas sea irrestricto o la oferta aumente drásticamente. La regulación significa asumir el control para que sean los gobiernos, no los criminales, los que tomen las decisiones sobre la disponibilidad o no de ciertas sustancias, en distintos ambientes”. En esta línea, TRANSFORM plantea que entre los extremos de la prohibición o criminalización y la legalización del libre mercado hay diferentes opciones de regulación legal. En efecto, de acuerdo al organismo “hay cinco modelos básicos para regular

la oferta de drogas: prescripción, modelo de farmacias, venta por licencia, locales con licencia, venta sin licencia".

En esta línea de políticas públicas para un abordaje más efectivo del problema de las drogas, Uruguay aprobó el 20 de diciembre de 2013 la Ley Nº 19.172, por la que se establece un marco jurídico aplicable a la regulación y el control por el Estado del uso de cannabis con fines recreativos. Uruguay ha creado tres vías legales para que los particulares puedan obtener cannabis con fines no médicos: cultivo en casa, clubes sociales y farmacias minoristas registradas. En marzo de 2016, el Gobierno de Uruguay abrió un registro para los farmacéuticos que deseen vender cannabis. Cada usuario inscrito en el registro puede comprar hasta 40 g de cannabis (con una concentración de THC de hasta un 15%) por persona al mes, en farmacias registradas. Además de la venta en farmacias, la ley permite a cada hogar inscribirse para cultivar hasta seis plantas de cannabis. El Instituto de Regulación y Control del Cannabis, es la entidad encargada de supervisar y regular la producción y la venta de cannabis en el Uruguay. Ya en el marco del 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, que tuvo lugar en 2012, Uruguay presentó un informe en el que se comunicaba la existencia de un Proyecto de Ley en el Congreso, por el que el Poder Ejecutivo proponía un "nuevo marco regulatorio para la marihuana". Explicaba el representante uruguayo que cuando el estado regulara el mercado de cannabis tendría "la posibilidad de regular su disponibilidad, a partir de la articulación de políticas públicas, aumentar la percepción de riesgo del uso de cannabis y contribuir a disminuir las tasas de prevalencia del consumo de esa sustancia" y que "en la medida que se tenga un mercado legal competitivo con el mercado negro, éste tendrá menor rentabilidad y capacidad operativa para incursionar en el mercadeo de otras drogas". Aseguraba Uruguay brindar las "mayores garantías" de que la marihuana producida legalmente en ese país no iba a ser desviada al mercado negro del país ni a terceros países. Finalmente, aclaraba que de ser aprobada la iniciativa se realizaría un proceso continuo y sistemático de evaluación y monitoreo de su desarrollo". "Con la aprobación de la Ley 19.172

sobre Regulación del Mercado del Cannabis, se busca establecer un marco normativo que permita regular el mercado de cannabis, a efectos de contribuir a reducir potenciales riesgos y daños en aquellas personas que usan marihuana con fines recreativos y/o medicinales… Al tener que abastecerse en el mercado ilegal, se ven denigrados e involucrados en actividades delictivas, y en prácticas de alto riesgo y se exponen al contacto con drogas toxicológicamente más riesgosas como por ejemplo la pasta base de coca". De acuerdo al Gobierno uruguayo el objetivo de la Ley Nº 19.172 era inequívoco: "combatir el tráfico ilegal de marihuana, a la vez de preservar la salud pública de la totalidad de la población, tanto de quienes consumen – si más no sea ocasionalmente – como la de quienes no lo hacen… no es esta una ley meramente punitiva, sino que va más allá de la mera prohibición estableciendo y reconociendo ciertos derechos a los ciudadanos…".

En el caso de Estados Unidos, en el año 2016 los votantes de California, Maine, Massachusetts y Nevada votaron a favor de permitir la legalización del cannabis para uso recreativo en sus jurisdicciones. El total de estados que actualmente permiten el uso recreativo del cannabis asciende a 8 (incluyendo a Washington, Colorado, y Oregon), además del Distrito de Columbia. Todas estas jurisdicciones, salvo el Distrito de Columbia, han otorgado licencias o están en proceso de otorgarlas para permitir la producción y comercialización de productos del cannabis.

De acuerdo a Tokatlian (2016) "en el marco general aún vigente de la guerra contra las drogas, algunas experiencias menos punitivas tienden a mostrar éxitos" y menciona como ejemplos los casos de Portugal que ha aprobado en 2001 una ley que despenaliza todas las drogas y los resultados parecen promisorios, la regulación del mercado de cannabis aprobada en el Congreso en Uruguay; la legalización del cannabis en Colorado y Washington (a partir de consultas estaduales); la despenalización de la dosis personal de marihuana en Jamaica; la ley que permite el uso medicinal de la marihuana en Colombia aprobada por el Congreso y

con sanción presidencial pendiente; así como los reclamos de diferentes organizaciones no gubernamentales en la región a favor de la despenalización de las drogas blandas y el informe sobre las drogas de 2013 de la Organización de Estados Americanos que abre las puertas para la experimentación con alternativas no punitivas. De acuerdo al autor, estas iniciativas, se ubican en una tendencia cada vez más evidente: modificar el paradigma prohibicionista existente y ensayar esquemas distintos que resulten más humanos, razonables y también efectivos".

En el caso argentino, las actuales políticas en materia de control de drogas han adoptado un renovado apego a la estrategia internacional vigente, cuyos pilares lo constituyen las tres convenciones sobre fiscalización internacional de drogas, y un claro abandono de la evaluación de políticas alternativas. Es por ello que la necesidad de constituir un espacio de reflexión y análisis en torno a las alternativas regulatorias aparece como doblemente necesaria. La exploración de este tipo de enfoques parte así de la constatación de que los actuales modelos de abordaje en el área de control de drogas, lejos de reducir o contener la demanda y la oferta de las sustancias sometidas a fiscalización, agrava el problema generando daños y riesgos colaterales y estimulando el crecimiento de un mercado cada vez más importante.

De acuerdo al Estudio Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas, publicado por el Observatorio Argentino de Drogas del año 2017, la marihuana es la sustancia sometida a fiscalización de mayor consumo en el país (con una prevalencia anual del 7,8 % de la población), y la que registra un crecimiento, respecto del año 2010, en todos los grupos de edad, tanto en varones como en mujeres. Se trata de la tercera sustancia que presenta un mayor consumo (con una prevalencia de vida del 17,4 %), luego del alcohol (81%) y el tabaco (51,3%). De acuerdo al Estudio, al comparar el estudio publicado en el año 2010 con el publicado en 2017, la diferencia entre ambos para el caso de la prevalencia de año de la

marihuana es de 4,6 % porcentuales que, en términos de incremento, implica una tasa del 151% con respecto al año 2010.

Por otra parte, analizando la información vinculada a incautaciones de cannabis realizadas por las fuerzas de seguridad y policiales en el país surge también un incremento a lo largo de los años: de alrededor de 100 toneladas en el año 2006 a más de 200 toneladas anuales en el año 2016. Mientras que a principios de la década del 90 la cantidad de detenidos por infracción a la Ley de Estupefacientes no alcanzaba los 10.000 detenidos por año, hacia la segunda década del nuevo milenio ya se aproximaba a los 60.000. Este incremento se ha traducido claramente en un desborde de los sistemas policiales, judiciales y carcelarios, mientras la conflictividad asociada a la comercialización ilícita de estupefacientes no se ha visto reducida, siquiera contenida. De acuerdo a Corda (2016), la población detenida en todo el país por delitos por infracción a la Ley de Estupefacientes se duplicó en la última década. En 2002 había en esas condiciones 3.271 personas, en 2006 aumentó a 3.981, en 2010 la cifra era 5.846 y en 2013 llegó a 6.979 personas. Así, entre 2002 y 2013 el aumento fue del 113,35%. De acuerdo a un informe elaborado por la Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal, en el año 2015, el 46% de las causas iniciadas en la Justicia Federal correspondían solamente a infracciones al régimen penal de estupefacientes.

Cabe resaltar que la mayoría de las detenciones en el marco de la aplicación del régimen penal de estupefacientes vigente está asociada a la tenencia o comercialización ilícita de cannabis. En todo el período que va desde el año 1991 al año 2012, el 61% de los procedimientos por infracción al régimen penal de estupefacientes se vinculaba sólo a incautaciones de ese tipo de sustancia. Por otra parte, en la judicialización de estos casos se verifica una gran incidencia de delitos menores, tal como lo informa la Procuraduría de Narcocriminalidad. En ese sentido, según datos de la PROCUNAR, de las más de 200 mil causas iniciadas por estupefacientes en el período entre 2011 y 2019, el 47% es por delitos menores

(35% por tenencia para consumo personal y 12% por tenencia simple). Los datos correspondientes a 2019 arrojan que, de las 14.612 causas iniciadas en ese año, un 40% corresponde a tenencia para consumo personal y un 8% a tenencia simple.

A su vez, según la información volcada en 2019, la acción preventiva de las fuerzas de seguridad se concentra en esas causas por delitos menores, destinando un 52% y un 10% de las tareas de prevención a la tenencia para consumo personal y tenencia simple, respectivamente, dada la persecución de casos de flagrancia.

En el primer semestre de 2020, según los registros de la PROCUNAR, las causas iniciadas por estupefacientes descendieron a la mitad en comparación con el mismo período en los años 2018 y 2019. Ello se debe, en parte, a que coincide con el aislamiento social preventivo y obligatorio dispuesto a raíz de la pandemia de coronavirus, y a la implementación de la 'Ley de Desfederalización' en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a comienzos de 2019, cuya incidencia en el total de causas iniciadas promediaba el 45% en el período 2016 -2018. Proceso que ya había tenido impacto en años anteriores con la aplicación en jurisdicciones como la Provincia de Buenos Aires o Córdoba. Si atendemos a los datos del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, entre 2014 y 2017, se iniciaron un promedio de 10.300 expedientes por tenencia por año.

A pesar de la baja significativa, la PROCUNAR advirtió que continúa existiendo una gran incidencia de la persecución de delitos menores, ya que en un gran porcentaje de las causas por estupefacientes que tramitan en la justicia federal se investigan delitos de tenencia simple (10%) o para consumo personal (29%), lo que conlleva a reflexionar sobre el grado de eficacia y eficiencia de la persecución penal en materia de drogas.[1]

[1] PROCUNAR (2020) Informe sobre Narcocriminalidad en contextode COVID-19.

Para el Estado, significa un cuantioso dispendio de los recursos públicos, sin la menor incidencia en la lógica comercial del narcotráfico. Estos recursos podrían destinarse a la persecución de delitos de verdadera gravedad y entidad social, como ser los derivados de la gestión y administración del narcotráfico, el lavado de activos y la corrupción. Para las personas afectadas, esto implica un daño difícil de reparar producto de una intromisión inconstitucional en su privacidad, mediante requisas, allanamientos, detenciones, encarcelamientos, extorsiones policiales, estigmatización social, familiar y laboral. (Declaración conjunta de las organizaciones "A 10 AÑOS DE ARRIOLA").

Proponemos hacer un serio y riguroso seguimiento de las experiencias regulatorias que se han puesto en marcha en diversas latitudes, y aprendamos de sus éxitos y también de sus dificultades. Es hora de aceptar –con realismo– que mientras haya consumo habrá oferta, y que el consumo no se va a acabar. Es hora de hablar de regulación responsable por parte de los Estados; de buscar caminos para quitarles oxígeno a las mafias, y de afrontar el consumo con más recursos para la prevención, la atención y la reducción de daños a la salud y al tejido social.

Como afirman Corda y Fusero (2016) "dejar acotada la reforma únicamente al cannabis medicinal, resulta ser una solución parcial, insuficiente y momentánea. Los mayores problemas en torno al cannabis no son consecuencia de su consumo, sino de las respuestas estatales (represivas) que aún perduran. Es por ello que resulta necesario avanzar sobre sistemas de regulación para todos los usos de la sustancia". Para los autores "una reforma acotada al cannabis medicinal, no parece tener presente los cambios que se están

---

https://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2020/07/Informe-sobre-Narcocriminalidad-en-contexto-de-COVID-19-PROCUNAR-1.pdf

produciendo en países del norte del continente, los cuales fueron mentores del prohibicionismo hace 70 años y hoy están progresivamente revirtiendo sus políticas" y "es por ello que los países de América Latina y el Caribe deben estar preparados para escenarios de reforma de cara al futuro, en vez de pensar en soluciones provisionales que seguirán reproduciendo las mismas consecuencias nocivas". Continuando con Corda y Fusero (2016) "resulta necesario avanzar hacia modelos de regulación estatal del cannabis para todos sus fines. Sólo así se podrá dejar de tapar el sol con la mano".

Estas aseveraciones son refrendadas por las cifras del Informe Mundial de Drogas del 2021. El Informe 2021 dice que entre 2010 y 2019, el número de personas que consumen drogas creció un 22 % en términos absolutos y se debe principalmente al aumento demográfico mundial. Estos números muestran que el mercado goza de buena salud en términos de estabilidad de cuotas. En otro párrafo, el Informe habla de 275 millones de personas, de entre 15 y 64 años, que usaron alguna droga por lo menos una vez en 2019, y de las cuales poco más de 36 millones padecen trastornos por el abuso en el consumo. El consumo problemático creció mundialmente en un 15%.

Por otra parte, la UNODC reconoce que la pandemia no afectó sustancialmente los mercados de drogas y que sólo hubo un impacto inicial que ya quedó atrás por completo. Es más, la crisis sanitaria aceleró y fortaleció dinámicas de tráfico que ya existían, por eso ahora hay cada vez más envíos de drogas ilícitas; mayor uso de rutas terrestres y marítimas, de aviones privados y de métodos sin contacto para entregar las sustancias a consumidores finales, como la distribución postal o incluso a través de drones.

A modo de ejemplo de los debates que debemos afrontar, según Fusero (2022) "Lo que debería establecerse es una política de Estado clara, basada en la reducción de daños - que alerte a las personas de los efectos reales que causan las sustancias y los adulterantes

con las que suelen cortarse– realista, basada en evidencia y alejada de cualquier sensacionalismo paternalista o supersticioso. Ello se podría hacer mediante el Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Organización de los Estados Americanos -organismo del cual nuestro país es parte desde 2016-, mecanismo que se encuentra en claro desuso para dicho fin. Debería hacerse así un monitoreo constante de las sustancias que circulan por el mercado y sus adulterantes, a fin de informar a la población sobre sus calidades y efectos posibles. No es ningún invento, sino que es una práctica que se lleva adelante en otros países desde hace décadas y que se encuentra dentro de los abordajes de reducción de daños recomendados por diversos organismos internacionales -como la Organización Mundial de la Salud (OMS)- y exigidos por nuestras leyes nacionales hace por lo menos una década.

Por todo lo mencionado anteriormente, es que insistimos nuevamente en este proyecto de ley, solicitando a nuestros pares su acompañamiento y aprobación.

FIRMA: DIPUTADO ENRIQUE ESTEVEZ
ACOMPAÑA: DIPUTADA MÓNICA FEIN